

UNIVERSITY OF COPENHAGEN



Skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer

Særligt sagkyndig Peder Andersen

Andersen, Peder

Published in:
Økonomi og miljø 2018

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Andersen, P. (2018). Skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer: Særligt sagkyndig Peder Andersen. I *Økonomi og miljø 2018* (s. 244-247). København: De Økonomiske Råd. Økonomi og Miljø

for at lave en omkostningseffektiv implementering er i høj grad baseret på, at indsatsen kan flyttes mellem de 3000 områder. Retentionen er selvfølgelig vigtig for omkostningseffektivitet, men omkostningseffektivitet i relation til udvaskningen er også afgørende. Formandskabet argumenterer for, at det er hensigtsmæssigt at stoppe for tilskud i et ID15 opland, når ID15målsætningen er opnået. Det er dog opnåelse af målsætningerne i fjordene og grundvandsmagasiner, der er det væsentlige for prioritering af miljøindsatsen, ikke opnåelse af ID15målsætninger. Derfor kræver denne anbefaling en mere udbybet argumentation. Der kan være praktiske implementeringsmæssige årsager til at vælge at arbejde med 3000 målsætninger, men det fremmer ikke nødvendigtvis omkostningseffektiviteten. Betragtningerne omkring forskellen mellem en afgift og tilskud er velargumenteret.

3.

Den tredje og sidste kommentar handler om hvordan sideeffekter håndteres i analysen. Basis for analysen er, at der er samspil mellem klima- og kvælstofeffekter. Det betyder, at den marginale omkostning (skyggeprisen) ved at nå en målsætning (fx for klimaet) er afhængig af hvor langt man er nået på den anden målsætning (fx vandmiljøet). Dette er også basis for modelberegningerne, der ligger til grund for analysen. Derudover er det væsentligt for analysen, at målsætningen for kvælstofreduktionen er geografisk specifik, dvs at der er geografisk differentierede marginale omkostninger. Disse argumenter er basis for logikken i anbefalingerne omkring regulering.

Det kan derfor undre, at der anvendes et geografisk konstant estimat for værdien af kvælstofindsatsen, som også er uafhængigt af hvor langt man er nået på klimaindsatsen. Dette synes ikke at være konsistent med den argumentation og metode, man har valgt for analysen. Formandskabet har valgt en omkostningseffektivitets analyse, hvilket er velbegrundet. Det er dog forvirrende, at der anvendes et omkostningsbaseret estimat for værdien af forbedringen af vandmiljøet, som stammer fra andre data og forudsætninger end dem formandskabet anvender i analysen. Der er ikke tvivl om, at den kvalitative konklusion, om at opnåelse af vandindsatsen har en stor betydning for omkostningerne ved at opnå klimaindsatsen, er korrekt. Estimaterne for hvor stor effekten vil være er dog i høj grad afhængig af specifikke data og modelantagelser og -forudsætninger. Dette gør det væsentligt, at det er transparent hvilke forudsætninger og afgrænsninger analyserne baseres på. Dette er ikke fuld ud tilfældet for analysen i kapitel 1 i årets rapport. Dette forstærkes af, at baggrundsnoterne ikke var tilgængelige for Rådet i forbindelse med diskussionen før offentliggørelsen. Rapporten bør være relativt let tilgængelig for en bred læzerskare. Derfor vil mange detaljer af åbenlyse grunde ikke være med i selve rapporten. Transparens omkring forudsætningerne er dog så essentielt, at man bør kunne forvente, at dokumentationen er tilgængelig og at væsentlige antagelser er fremhævet og deres konsekvens vurderet, hvor det er muligt.

SÆRLIGT SAGKYNDIG PEDER ANDERSEN

Denne rapport kan komme til at stå som en historisk markering ved i længere tid eller permanent at være den sidste rapport til Det Miljøøkonomiske Råd, der med grundige økonomiske analyser og solide baggrundsnotater belyser miljøpolitiske emner af stor relevans for det danske samfund og emner, der også står højt på den politiske dagsorden. Etableringen af Det Miljøøkonomiske Råd i

2007 var en klar markering fra Folketingets side af, at miljø- og ressourceøkonomiske emner er vigtige, også i forbindelse med den økonomiske politik. De tre emner i årets rapport fra de økonomiske vismænd viser igen, hvorledes aktuelle emner kommer på dagsordenen og behandles med en stringent fagøkonomisk tilgang. Da rammerne ikke giver mulighed for både at behandle udflytningen af De Økonomiske Råd og en balanceret behandling af rapportens tre kapitler henvises til kommentarerne fra de øvrige særlig sagkyndige og til professor Peter Birch Sørensens gennemgang og vurdering, se <http://www.econ.ku.dk/pbs/>

Udflytningen af De Økonomiske Råd: Vismændenes position truet

Det er vigtigt at se på fremtiden for Vismandsinstitutionen i lyset af regeringens beslutning om, at Sekretariatet fra 2019 skal betjene de økonomiske vismænd som led i at opfylde lovens formål fra Horsens. Det er klart i breve, kronikker og artikler mv. blevet påpeget, at dette vil resultere i en markant svækkelse af Vismandsinstitutionen og truer institutionens uafhængighed. Her skal fremhæves det brev, som **14 ledere af interesseorganisationerne i De Økonomiske Råd 1. februar 2018 skrev til statsministeren**, hvor de opfordrede regeringen til at genoverveje beslutningen og at undlade flytningen af De Økonomiske Råds Sekretariat. Desuden kan også fremhæves kronikken i Berlingske Tidende onsdag den 31. januar 2018 skrevet af seks tidligere overvismænd med overskriften **Flyt ikke De Økonomiske Råds Sekretariat til Horsens**. Desuden kan nævnes **Folketingets Finansudvalgs spørgsmål nr. 198**, doknr. 515432, hvor udvalget ønsker oplyst bevæggrundene for at flytte De Økonomiske Råds Sekretariat. Endelig kan henvises til udtalelser (Statements) fra **EU INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS**, fra **European Fiscal Board**, og fra **OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions**, der alle i meget klare vendinger påpeget, at regeringen med udflytningen vil svække Vismandsinstitutionens mulighed for at udfylde sin vigtige rolle som en uafhængig institution og dermed sikre en uafhængig overvågning af den finanspolitiske holdbarhed.

Det er karakteristisk, at svarene fra Regeringen på organisationers, tidligere vismænds, journalisters og andres henvendelser ikke har indeholdt argumenter eller informationer, der med nogen rimelighed kan siges at have dybde og tyngde, der imødegår de argumenter, der er fremført om, at en flytning vil være en trussel mod Vismandsinstitutionen og dens vigtige rolle i det danske samfund, ikke kun midlertidigt, men også permanent. Dette sætter alvorligt fokus på spørgsmålet om, hvorvidt Formandskabet (vismændene) sammen med sit sekretariat de facto kan leve op til lovens formål, jf. Bekendtgørelse af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd (LBK nr 181 af 13/02/2017). Loven omhandler ud over formandskabets forpligtigelser i forhold til de to råd også de opgaver, som formandskabet skal varetage om vurderingen af holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser mv. og om produktivitetsudviklingen, jf. lovens §3, stk. 5 og 6 og §3 a.

Mere konkret i relation til Det Miljøøkonomiske Råd er det vigtigt at gøre opmærksom på, at Sekretariatets arbejde i stort omfang beriges af og beriger de fagmiljøer i Danmark, der fokuserer på miljøøkonomiske emner. Disse miljøer er i udpræget grad lokaliseret i Hovedstadsområdet. Forskning og undervisning inden for miljøøkonomi finder sted Københavns Universitetet på Økonomisk Institut og på Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, hvor også tre ud af de fire faglige sagkyndige i Det Miljøøkonomiske Råd kommer fra, på Aarhus Universitets enhed i

Roskilde, på Allborg Universitets enhed i Sydhavnen, København og på Danmarks Tekniske Universitet i Lyngby. Der eksisterer ikke et rekrutteringsgrundlag i Horsens og omegn, og det er uhyre begrænset i Jylland og på Fyn. Dialogen og interaktionen med betydningsfulde økonomisk-politiske interessenter bliver tydeligvis vanskeliggjort ved en placering i Horsens, og dette gælder ubetinget også inden for det miljøøkonomiske område.

Der kan i lyset af de meget dystre udsigter her være argumenter for i kort form at gentage hovedargumenterne mod at flytte De Økonomiske Råds Sekretariat bort fra Hovedstadsområdet. Argumenterne kan i uddybet form findes i kronikken i Børsen fredag den 23. februar, 2018 skrevet af Niels Kærgård, professor emeritus, KU og fhv. overvismand, Peder Andersen, professor emeritus, KU og fhv. chef for vismændenes sekretariat og Jørgen Søndergaard, fhv. direktør for SFI og fhv. chef for vismændenes sekretariat under overskriften **Vismændenes position truet**.

Vismændenes stærke position og troværdighed i det danske samfund skyldes vismandsrapporternes kvalitet og vismændenes deltagelse i den offentlige debat. Rapporternes kvalitet sikres ved et tæt samarbejde mellem vismændene og deres sekretariat, og at vismændene er højt respekterede økonomiske professorer, som samtidigt har ry for politisk og økonomisk uafhængighed.

Sekretariatet består af højt kvalificerede yngre økonomer og erfarne økonomer, f.eks. fra Finansministeriet, og de er typisk kun nogle år i Sekretariatet. Rekrutteringsgrundlaget vil blive meget tyndt med en flytning af sekretariatet til Horsens, og der vil gå mange år, om overhovedet muligt, igen at bemane Sekretariatet med relevant viden på et fagligt højeste niveau.

Grundlaget for Vismandsinstitutionen er en lov, og Folketingets tillid til institutionen har vist sig ved flere udvidelser af institutionens ansvarsopgaver. Miljøområdet blev i 2007 lagt ind under vismandsinstitutionen, og da EU og Folketinget i 2012 havde brug for en finanspolitisk vagthund, blev det vismændenes opgave. I 2016 blev institutionen hjemsted for det på opfordring af EU oprettede Produktivitetsråd. Institutionen har Folketingets, EU's og befolkningens tillid.

En egentlig formel uafhængighed er ikke sikret i loven, men det er første gang i de sidste mere end 50 år at have vist sig at være et problem. Ingen regering har før truet uafhængigheden. Det sker nu på dramatisk vis med den tvungne flytning. Det er en beslutning, som alle med kendskab til danske økonomers arbejdsmarked ved, er en klar trussel mod institutionens eksistens. Ingen er kommet med informationer, der modsiger denne vurdering.

Det bliver ikke muligt at opretholde en høj faglig kvalitet af sekretariatet, og den tætte kontakt til og rekruttering fra andre fagligt stærke økonommiljøer bliver markant svækket. Med et permanent svækket sekretariat bliver vismændenes arbejdsbetingelser forringet i en sådan grad, at det også kan vise sig at blive vanskeligt at få kvalificerede professorer til at sige ja til at være vismænd.

Det har været diskuteret, om ikke vismændenes uafhængighed vil være bedre sikret ved som ombudsmanden, rigsrevisionen og statsrevisorerne at ligge under Folketinget, og den diskussion er med regeringens helt ubegrundede beslutning om at flytte institutionen til Horsens blevet brændende aktuel.

En regering bør ikke kunne stække en vagthund ved f.eks. at vanskeliggøre rekruttering af kvalificerede medarbejdere. Derfor bør det være Folketinget, der sikrer, at uafhængige vagthunde har trygge vilkår og ikke svækkes ved at blive katebald for regeringers luner. Vagthundenes (vismændene, ombudsmanden, statsrevisorerne og rigsrevisionen) muligheder for frit og uafhængigt at kunne holde øje med regering og statsadministration er baseret på, at de ikke kan udsættes for regeringers ødelæggende tiltag eller trusler. Og vagthundenes funktion er et vigtigt led i det danske demokrati; derfor opfordrer vi til, at Folketinget sætter denne svækkelse af en vigtig institution i vores demokrati på tingets dagsorden.

Hvis regeringen fastholder flytningen af De Økonomiske Råds Sekretariat til Horsens, vil det være en tydelig svækkelse af mulighederne for at få faglig relevante og velunderbyggede analyser inden for centrale miljøpolitiske emner. Dette vil være i direkte modstrid med de ønsker, der kom frem i Folketingets behandling af lovændringen, der i 2007 førte til oprettelsen af Det Miljøøkonomiske Råd.

SÆRLIGT SAGKYNDIG JETTE BREDAHL JACOBSEN

Rapporten er som altid generelt velskrevet. Og analyserne grundige. Der gøres en række antagelser og det er primært dem som kan diskuteres. Nogle af disse vil jeg fremhæve i det følgende. Derudover er der en række steder hvor jeg mener anbefalingerne kunne have været realitetstestet bedre – forstået på den måde at konsekvenserne af anbefalingerne kunne have været fremhævet tydeligere (fx effekten på landbrugsproduktionen), og hvorvidt det er realistiske anbefalinger.

Til tider ses på effekter i udlandet (fx effekten af kvoteannulering indenfor fleksibilitetsmekanismen), mens man til andre tider vælger ikke at trække effekter i udlandet ind. Der fokuseres snævert på 2030-målsætningen – uden skelen til at det er et delmål til 2050-målsætningen... og så alligevel, for når man ser på kvotesektoren er man nødt til at se længere for at vurdere effekten. Når rapporten netop har så samlet et tema som i år havde det været ønskeligt om man havde behandlet nogle af de overordnede antagelser der gøres samlet så man havde sikret konsistens.

Kapitel 1 Regulering af landbrugets udledninger af drivhusgasser

Kapitlet tager udgangspunkt i kritikpunktet fra sidste års rapport om at drivhusgasser ikke er medregnet i modellen om kvælstofregulering og indregner nu dette. Det er godt – og et vigtigt bidrag at tænke kvælstof, ammoniak og klimagasregulering fra landbruget sammen. Kommentarerne her går ikke i detaljer med beregningen, men ser mere på de underliggende antagelser.

Grundlæggende set beregnes der omkostninger ved reduktioner for at nå 2030-målsætningen. Akilleshælen i modellen er i mine øjne at der regnes med momentan tilpasning samtidig med at der ses på 2030-målsætningen som var den et punktmål. Men som der også skrives i kapitel 3 er den netop en målsætning om en udledning over en 10-årig periode. Formidlingsmæssigt giver det lidt usikkerhed fordi man samtidig har glemt korrekt enhed på udledningsreduktioner (pr år vil jeg

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

ØKONOMI OG MILJØ 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**REGULERING AF LANDBRUGETS
UDLEDNING AF DRIVHUSGASSER**

REDUKTION AF CO₂ FRA PERSONBILER

KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030



**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Det Miljøøkonomiske Råd

Det Miljøøkonomiske Råd blev oprettet i 2007 og har til opgave "at belyse samspillet mellem økonomi og miljø samt effektiviteten i miljøindsatsen". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 24 medlemmer. Formandskabet står også i spidsen for Det Økonomiske Råd. De Økonomiske Råds Sekretariat bistår formandskabet med at udarbejde den årlige redegørelse til Det Miljøøkonomiske Råd og de halvårslige redegørelser til Det Økonomiske Råd. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i forbindelse med vedtagelse af lov nr. 1751 den 27. december 2016.

Formandskabet

Professor Michael Svarer (formand), Aarhus Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet, professor Carl-Johan Dalgaard, Københavns Universitet og Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Rådets øvrige medlemmer

Økonomi- og Indenrigsministeriet: Departementchef Sophus Garfiel, *Finansministeriet:* Departementschef Martin Præstegaard, *Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:* Departementschef Thomas Egebo, *Miljø- og Fødevareministeriet:* Departementschef Henrik Studsgaard, *Kommunale organisationer:* Direktør Laila Kildesgaard, *Danmarks Naturfredningsforening:* Præsident Ella Maria Bisschop-Larsen, *Friluftsrådet:* Formand Lars Mortensen, *WWF Verdensnaturfonden:* Afdelingschef Jacob Fjalland, *Dansk Affaldsforening/Dansk Fjernvarme og Dansk Vand- og Spildevandsforening:* Direktør Kim Mortensen, *Landsorganisationen i Danmark/CO industri/Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:* Næstformand Nanna Højlund og formand Per Christensen, *Landbrug og Fødevarer:* Områdedirektør Niels Peter Nørring, *DI:* Direktør Tine Roed, *Dansk Erhverv:* Underdirektør Geert Laier Christensen, *Forbrugerrådet Tænk:* Sekretariatsleder Christian Ege, *Dansk Energi:* Adm. direktør Lars Aagaard samt *særligt sagkyndige:* professor Jette Bredahl Jakobsen, professor Peder Andersen, professor Mette Termansen og professor Karine Nyborg.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *kontorchefer* Jesper Gregers Linaa, Morten Holm og Thomas Bue Bjørner, *administrationschef* Per Ulstrup Johansen, *chefkonsulenter* Brian Krogh Graversen, David Tønners, Dorte Grinderslev, Hans Bækgaard, Mickey Petersen, Morten Werner, Poul Schou, Tony Maarsleth Kristensen, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Anne Sofie Elberg Nielsen, Katrine G. Ringsted, Marie Møller Kjeldsen, Nicolai Kaarsen, Niklas Brønager, Ulrik Richardt Beck, *fuldmægtige* Louis Birk Stewart, Marianne Nygaard Källström, Merete Høj Kjeldsen, Nora Vågnes Traaholt, Peter Kjær Kruse-Andersen, Rasmus Rold Sørensen, Rune Pedersen, Sofie Manja Eger Nielsen, *kontorfuldmægtig* Karin Ryder samt *studentervedhjælpere* Isabel Skak Olufsen, Jacob Victor Hansen, Jakob Langager Christensen, Marie Gram Pietraszek, Mikkel Stahlschmidt, Nikolaj Lodberg Andersen, Soheil Kharabi.

ØKONOMI OG MILJØ 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**REGULERING AF LANDBRUGETS
UDLEDNING AF DRIVHUSGASSER**

REDUKTION AF CO₂ FRA PERSONBILER

KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030

**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Økonomi og Miljø, 2018

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Rosendahls - København

Vandtårnsvej 83 A

2860 Søborg

Tlf.: 43 63 23 00

Fax: 43 63 23 29

E-mail: post@rosendahls.dk

Hjemmeside: www.rosendahls.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat

Amaliegade 44

1256 København K

Tlf.: 33 44 58 00

E-mail: dors@dors.dk

Hjemmeside: www.dors.dk

Twitter: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

Tryk: Rosendahls

Pris: 175 kr. inkl. moms

Oplag: 650

ISBN: 978-87-89027-91-3

ISSN: 1903-1823

Publikationen kan elektronisk hentes på

De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	1
KAPITEL I	REGULERING AF LANDBRUGETS UDLEDNING AF DRIVHUSGASSER	17
	I.1 Indledning	19
	I.2 Miljøeffekter, mål og nuværende regulering	21
	I.3 Regulering	37
	I.4 Omkostninger ved drivhusgasreduktioner	55
	I.5 Sammenfatning og anbefalinger	73
	Litteratur	78
KAPITEL II	REDUKTION AF CO₂ FRA PERSONBILER	85
	II.1 Indledning	87
	II.2 CO ₂ -udledninger fra transportsektoren	89
	II.3 Eksterne omkostninger ved kørsel i personbiler	92
	II.4 Beskatning af personbiler	96
	II.5 Analyse af reduktionsomkostninger for CO ₂ fra personbiler	106
	II.6 Sammenligning med andre analyser	121
	II.7 Sammenfatning og anbefalinger	124
	Litteratur	128
KAPITEL III	KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030	131
	III.1 Indledning	133
	III.2 Målsætninger og forpligtelser i 2030	135
	III.3 Principper i klimapolitikken	144
	III.4 Kvotesektoren	164
	III.5 Ikke-kvotesektoren	186
	III.6 Sammenfatning og anbefalinger	205
	Litteratur	212
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	219
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	255